

“Pastor de Gatos”: Vencendo os Obstáculos nas Operações Cívico-Militares

John Howard Eisenhower e
Embaixador Edward Marks

UM ASPECTO singular da assistência humanitária, do apoio aos desastres e das complexas emergências, tem a ver com a grande variedade de instituições engajadas nestas operações. Elas incluem as Nações Unidas e suas agências operacionais, organizações internacionais e não governamentais, governos e suas forças militares, firmas, indivíduos e a mídia. A coordenação deste complexo de entidades é particularmente difícil quando militares de diferentes culturas operacionais fazem parte da equação. Este desafio é importante devido ao papel considerável assumido pelas Forças Armadas em tais operações, por um lado, e as limitações impostas sobre compromissos americanos, por outro.

As diferentes culturas entre os atores, e as percepções que estes têm uns dos outros, assim como as operações que conduzem, complicam a coordenação. O militar condiciona seu pessoal a coordenar e ser coordenado, enquanto as organizações humanitárias adestram seus empregados a serem mais auto-suficientes em suas áreas de expertise. Isso não deve surpreender já que cada instituição, incluindo a militar, tem sua própria hierarquia de comando e os diversos atores têm pouco em comum, exceto de estarem cientes da necessidade de prestar apoio. Em outras palavras, as operações ocorrem em uma arena (ou campo de batalha) com personagens independentes ou gatos.

O sucesso geralmente depende de receber apoio e cooperação, o que implica em uma coordenação geral — o que alguns, em tom de brincadeira, consideram o equivalente a tentar ser um *pastor de gatos*.

Doutrina Atual

Uma forma de coordenar operações — a célula de operações cívico-militares (*civil-military operations cell* — *CMOC*) — foi criada pelas Forças Armadas. A primeira foi estabelecida na Somália e funcionou razoavelmente bem como ponto de contato entre organizações humanitárias e militares. Foi codificada mais tarde na Publicação Conjunta 3-08, A Cooperação Interagências durante as Operações

Conjuntas (*Interagency Cooperation During Joint Operations*).

A parte dessa publicação que descreve a célula de operações cívico-militares carece de estrutura e de consistência interna. Encontra-se sob a rubrica de “Ferramentas Organizacionais para a Força-Tarefa Conjunta,” o que implica que existe para exercer controle sobre organizações não militares e contém a seguinte frase em destaque principal: “Comandantes devem estabelecer estruturas de controle que consideram e proporcionam coerência às atividades de todos os elementos da área.” Essa célula é um “meio de coordenar operações civis e militares e seu papel é de execução (em lugar de político).” A publicação autoriza os comandantes, em todos os níveis, a estabelecerem centros que facilitem a coordenação; usá-los para darem direção aos comandantes e para receberem e validarem pedidos de apoio de outras agências. Também determina como os centros devem ser organizados, incluindo a participação de agências civis internacionais e dos EUA. Além disso, propõe programas para reuniões, determina que os centros devem lidar com assuntos públicos e gerenciar a organização de sistemas logísticos, incluindo a diretoria dos comitês para o gerenciamento de aeroportos e portos marítimos.

A publicação também afirma que a célula de operações cívico-militares “é atraente às organizações não governamentais porque elimina dúvidas, providenciando uma direção positiva de seus esforços, quando e onde estes sejam mais necessários”. Um diagrama com círculos que se sobrepõem mostra a célula como o centro de toda a operação. Acredita-se que mesmo quando existe um mecanismo de coordenação estabelecido por um país anfitrião ou pelas Nações Unidas, o CMOC serve de ponto focal para a coordenação, uma vez que tenham chegado os militares. De acordo com a atual doutrina, “apesar de que as forças estadunidenses apareceram depois das várias organizações internacionais e de apoio, trouxeram consigo muitos recursos... proteção, apoio logístico, informação, comunicações e outros serviços... freqüentemente usados por essas agên-

Fotos: Departamento de Defesa



Posto de controle no Haiti.

A atual doutrina se baseia mais que nada em duas experiências bastante distantes uma da outra: a Somália e o Haiti. Na Somália não havia governo local nem uma estrutura política centralizada da ONU — havia o militar estadunidense, as agências especializadas da ONU e as organizações não governamentais. No Haiti o papel das Forças Armadas permitia que a versão militar da célula funcionasse. Nos dois casos, a presença dominante e a capacidade militar permitiram o desenvolvimento e o uso de uma diretiva ou modelo de comando de uma célula de operações cívico-militares.

cias. A assistência providenciada muitas vezes resulta na cooperação destas últimas.”

Apesar do delineamento de uma célula de operações cívico-militares de comando e controle, referências são feitas por toda esta seção que priorizam a cooperação e flexibilidade. Por exemplo, militares não devem “ditar o que irá acontecer” mas sim “coordenar uma abordagem de equipe à resolução de problemas,” e um comandante não pode “dirigir a cooperação entre agências engajadas.” Outrossim, “a organização da célula de operações cívico-militares depende do teatro e da missão” e é flexível em tamanho e composição.

Por último, comparado à célula de operações cívico-militares, o tratamento dado ao centro de operações humanitárias — o nome genérico do mecanismo alternativo de coordenação mais provável — foi bem colocado e considera a independência dos participantes e a necessidade de cooperação. Faz parte da estrutura da célula de operações cívico-militares e empresta um papel principal para o centro na coordenação de operações organizadas por um governo anfitrião, ou pelas Nações Uni-

das. Além disso, indica que no caso de ações unilaterais, um representante da Agência para o Desenvolvimento Internacional provavelmente será o diretor do centro. Neste caso, o papel da célula de operações cívico-militares será subordinado ou de apoio.

Em junho de 1997, o Centro de Guerra Conjunta publicou o Manual dos Comandantes das Forças-Tarefas Conjuntas para as Operações de Paz. Sua linguagem é bem mais sensível às limitações da célula de operações cívico-militares como diretiva. Todavia, a mais recente explicação sobre a doutrina na Publicação Conjunta 3-08 mantém a representação gráfica da célula de operações cívico-militares como sendo o centro focal. Porém, uma afirmação curiosa foi agregada indicando que “não é a intenção desta figura enfatizar a célula de operações cívico-militares como sendo o centro de coordenação para todas as atividades interagências mas sim para ilustrar com quais organizações a Força-Tarefa Conjunta poderá coordenar e manter discussões relativas a uma operação em andamento.”

Portanto o manual é mais preciso do que a doutrina que supostamente detalha e implementa.

Percepções Fundamentais

Não é de surpreender, dada a perspectiva e cultura, que muitos oficiais tenham interpretado a doutrina atual como designando um papel de comando e controle à célula de operações cívico-militares com relação a todos os atores em cena. A célula é vista como um tipo de instituição onde o militar pode, sempre que envolvido em assistência humanitária, apoio a desastres ou outras complexas emergências, organizar e dirigir outros participantes — um instrumento estabelecido e dirigido pelo militar dos EUA para servir como *pastor de gatos*. O fato de que a doutrina é específica a respeito das funções da célula complica ainda mais a situação. De fato, a doutrina proporciona uma lista aos avaliadores que implica que o conceito de célula é uma estrutura necessária em qualquer situação.

Exercícios recentes conduzidos para o Comando do Pacífico dos EUA exploraram a opção da célula de operações cívico-militares que usava cenários com base na necessidade de assistência multilateral em complexas emergências, e confirmou o instinto militar de assumir o comando. Em cada caso, muitos oficiais citaram a doutrina e estabeleceram uma célula mobiliada com militares para organizarem outros atores. A suposição de alguns oficiais é que, estabelecer tais mecanismos de coordenação militarmente dirigidos facilitará uma estratégia de saída.

Estas crenças refletem atitudes antigas que questionam se a assistência humanitária, apoio a desastres e complexas operações de emergências são missões apropriadamente designadas às Forças Armadas. Assim, *terminemos isto* (por exemplo, por meio de alcançar condições que permitam a retirada ou vencendo considerações impostas politicamente) parece se concretizar mais quando *assumimos isto*. Com controle, os militares também podem alcançar os objetivos da missão sem risco (proteção da força).

O Problema

A atual doutrina se baseia mais que nada em duas experiências bastante distantes uma da outra: a Somália e o Haiti. Na Somália não havia governo local nem uma estrutura política centralizada da ONU — havia o militar estadunidense, as agências especializadas da ONU e as organizações não governamentais. No Haiti o papel das Forças Armadas permitia que a versão militar da célula funcionasse. Nos dois casos, a presença dominante e a capacidade militar permitiram o desenvolvimento e o uso de uma diretiva ou modelo de comando de uma célula de operações cívico-militares.

Um ponto de interesse é que poucos comentaristas norte-americanos dão muita atenção a situações onde o papel dos EUA foi limitado ou inexistente — como no Camboja ou na Geórgia — como experiência relevante. Os exemplos da Somália e do Haiti são notáveis particularmente pela falta de autoridade governamental local e internacional significativa. Por exemplo,

no Camboja havia uma impressionante presença das Nações Unidas que agia como um governo. A situação na Geórgia foi mais confusa e a falta de coordenação entre os militares mantendo a paz, a unidade política da ONU e as organizações humanitárias era óbvia e prejudicial aos esforços humanitários e de manutenção da paz. As outras situações formam três categorias:

- modelo de administração do território, no qual uma autoridade internacional (como a ONU) ou um país designado (como os EUA) assume o papel de governo local.
- modelo de construção institucional, no qual os participantes externos (como a ONU, as organizações não governamentais ou os governos individuais) criam ou recriam as funções do governo local (como na Bósnia).
- modelo de apoio, no qual os agentes externos ajudam um quase operativo governo local a funcionar (como na Geórgia).

Sob tais circunstâncias várias combinações possíveis de atores são importantes para o sucesso. Podem ser necessários modelos de cooperação organizacional ao invés de uma diretiva célula de operações cívico-militares mesmo porque as agendas podem ser diferentes. Muitas vezes os atores não militares — o governo local, as organizações não governamentais e as Nações Unidas — chegam no local bem antes das forças. E, em todos os casos, estão preparados para permanecer até depois de terminado o mandato militar.

A perspectiva de uma estadia de longo prazo é particularmente importante para as Nações Unidas e para o governo local. As Nações Unidas prestam legitimidade ao envolvimento multilateral (antes chamado de interferência) nos assuntos de um país em dificuldades. Todos os esforços dessa espécie (até mesmo as operações unilaterais dos EUA sob os auspícios da ONU) devem ter continuidade junto ao envolvimento da ONU e/ou que se transfira o poder ao governo local, caso contrário terminariam em grande fracasso.

Outras considerações militares surgem dessas agendas diversas. As Nações Unidas e suas agências constituintes, assim como outras organizações independentes internacionais e não governamentais, trazem recursos à mesa. Algumas vezes seus recursos são críticos durante as fases de crise, quando as contribuições militares podem ser decisivas, mas mesmo quando não são, constituem-se no suporte para manter a operação. Assim sendo, suas necessidades operacionais devem ser até certo ponto acomodadas, correndo o risco de uma retirada da área, quando isto não ocorrer, deixando os militares com o controle absoluto e assumindo total responsabilidade. Isto é especialmente importante para as Forças Armadas já que considerações políticas levam planejadores a enfocarem quase exclusivamente sobre uma estratégia de retirada. Outros participantes com agendas diversas podem não querer ou concordar com os objetivos e caminhos dos EUA, deixando que os militares lidem com os problemas à sua maneira.

Em outros casos, as organizações não governamentais e internacionais podem aceitar de bom grado a presença e assis-

tência de uma força militar externa, vir a depender bastante dela, e decididamente aceitar um sistema diretivo da célula de operações cívico-militares. Porém, até este aspecto é perigoso. Considerando até que ponto é vital a cooperação local com outros participantes para o cumprimento da missão por comandantes militares, o resultado poderia se tornar contraproducente, encorajando outros a insistirem que os militares permaneçam para administrar o programa indefinidamente ou até que seja implementado um sistema de gerenciamento alternativo.

Apesar de incidentes de cooptação, a maioria das organizações humanitárias, especialmente seu pessoal no campo, vêem o conceito da célula de operações cívico-militares de forma diferente. Por se considerarem os legítimos operadores de assistência humanitária e de apoio a desastres, geralmente consideram a célula, na melhor das hipóteses, uma instituição inevitável, uma vez que os militares cheguem no país. Muitos a consideram mais como um processo útil no sentido de conseguir a cooperação entre os diferentes participantes em dada situação do que uma instituição diretiva.

Portanto, para alguém envolvido na tomada de decisão político-militar de alto nível, o assunto é muito mais complicado já que devem ser consideradas as diversas variáveis. Primeiro, com exceção de estados falidos, é provável que algum tipo de sistema de coordenação seja estabelecido quando da chegada dos militares. A doutrina parece supor que todo esforço diplomático e de assistência fálhou ou os militares não teriam sido chamados; mas é improvável que os EUA se envolvam outra vez em tais circunstâncias, depois da experiência na Somália. No futuro, a necessidade de preservar ou promover algo positivo pode bem ser um objetivo principal da política. Conseqüentemente, teremos um incentivo maior de tirarmos proveito dos arranjos feitos por terceiros e não ter que substituí-los.

Segundo, é provável que futuras operações militares sejam conduzidas por forças de coalizão mais abertas aos desejos do governo anfitrião e da ONU de terem um papel principal de coordenação. A atual e ambivalente atitude dos norte-americanos com relação às instituições internacionais é única no mundo.

A terceira variável é a transição para um sistema de coordenação a ser usado pela força de acompanhamento. Com base em experiências recentes, os EUA provavelmente insistirão que qualquer envolvimento de grandes proporções seja de tempo limitado — pelo menos na mente dos planejadores. Neste caso, um detalhado planejamento da força de acompanhamento deve começar imediatamente para substituir em tempo hábil a força liderada pelos EUA, levando em consideração as intenções do comandante da

força de acompanhamento. Como provavelmente será um comandante da ONU e não de nacionalidade estadunidense, é duvidoso que dê continuidade a um sistema onde a sua força assuma um papel de liderança de coordenação às custas de outras entidades da ONU.

Em quarto e importante lugar, as preferências de um governo anfitrião devem ser consideradas cuidadosamente. Só se poderia ignorar sua orientação voltada a militares estrangeiros e à administração de assistência ao desenvolvimento se a força de intervenção assume responsabilidade por tudo o que ocorre no país. Esta abordagem, popular entre alguns oficiais, que a natureza humanitária da missão os isenta da responsabilidade pública por outros assuntos, é falha.

Algumas doutrinas são contrárias aos interesses nacionais dos EUA e devem ser retiradas. Não existe benefício em abordar a coordenação de maneira padronizada. Sucintamente, devemos permitir que o problema de tentar ser um *pastor de gatos* seja resolvido em cada situação. Obviamente, é difícil mudar doutrina. As Forças Armadas forçam o ambiente operacional a se adaptar à doutrina, não o inverso.

Quando uma operação, assim como a do Haiti, é unilateral (com ou sem o selo de aprovação multilateral por parte do Conselho de Segurança da ONU), a tarefa do *pastor de gatos* pode ser relativamente simples. Em tais circunstâncias, os EUA podem exercitar tal controle sobre ambos os participantes e recursos que permita que um sistema diretivo da célula de operações cívico-militares possa ser empregada. Estas situações raramente ocorrem, mas assumir responsabilidade unilateral por emergências é exatamente o que os que atualmente tomam as decisões desejam evitar. Apesar de que o militar não seja a opção preferida durante uma crise regional, as Forças Armadas continuarão a se comprometerem com as missões de manutenção de paz e assistência humanitária. Estas assim chamadas operações militares de não guerra, melhor executadas por intermédio da coordenação entre as nações, envolverão organizações não governamentais e internacionais cuja integração ao ambiente operacional deve ser cuidadosamente desenvolvida.

O enfoque na ação combinada tem a ver com as operações que envolvem a assistência humanitária, o apoio aos desastres e as complexas emergências. Sem uma eficiente cooperação, o militar terá que encarar duas opções: ação unilateral ou nenhuma ação. Têm havido situações — geralmente em pequena escala — onde as Forças Armadas operaram como um dos *gatos*. Mas a chegada de uma força-tarefa conjunta com um mandato temporário não deve resultar no controle total do esforço de assistência terrestre. Devemos sim aprender a operar como parte de uma equipe sob uma liderança multilateral ou sob a do país em questão. **MR**

John Howard Eisenhower é ex-executivo de carreira do Departamento de Defesa dos EUA e o Embaixador Edward Marks é oficial aposentado do Serviço Estrangeiro.

